



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

TELMO DA ROCHA PETRUCCI

**ANÁLISE DOS INDICADORES TEMÁTICOS DO TCE-PB PARA AVALIAÇÃO DA
EFICIÊNCIA DOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO AGRESTE
PARAIBANO**

Sousa - PB
2018

TELMO DA ROCHA PETRUCCI

**ANÁLISE DOS INDICADORES TEMÁTICOS DO TCE-PB PARA AVALIAÇÃO DA
EFICIÊNCIA DOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO AGRESTE
PARAIBANO**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal de Campina Grande, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Dr. Luiz Antônio Coêlho da Silva.

**ANÁLISE DOS INDICADORES TEMÁTICOS DO TCE-PB PARA AVALIAÇÃO DA
EFICIÊNCIA DOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NO AGRESTE
PARAIBANO**

Trabalho de conclusão final apresentado à Universidade Federal de Campina Grande, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em:

Prof. Dr. Luiz Antonio Coêlho da Silva
Orientador (PROFIAP-UFCG)

Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Junior – Avaliador Interno
(PROFIAP-UFCG)

Dr. Gilvan Dias de Lima Filho – Avaliador Externo
(UAGESP-UFCG)

RESUMO

As prefeituras são o ente administrativo de maior volume em nosso país, no total de 5570. Por esta razão são uma fonte inestimável de estudos e pesquisas para a gestão pública. Nesta pesquisa pretende-se analisar os 7 indicadores temáticos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), dos municípios de Campina Grande, Guarabira, Queimadas, Esperança e Itabaiana, localizados no agreste paraibano. Os citados municípios foram escolhidos em virtude de serem os mais populosos da região do agreste, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diante deste contexto, quais fatores da gestão pública municipal paraibana impactam diretamente no resultado avaliativo obtido pelo TCE-PB, através do IEGM. Trata-se de um estudo descritivo, exploratório, de natureza quali-quantitativa, através de análise documental e bibliográfica. Através da análise dos dados disponibilizados publicamente pelo TCE-PB concluiu-se que quanto maiores as falhas nos controles internos, piores as avaliações obtidas pelas gestões municipais estudadas. A situação oposta também foi constatada, quanto menores as falhas apresentadas nos controles, melhores as avaliações obtidas pelas gestões estudadas. Assim, conclui-se que a eficiência dos controles internos tem impacto direto nos resultados da gestão pública.

Palavras-chave: Prefeitura. Gestão Pública. Efetividade. Controles Internos.

ABSTRACT

City Halls are the administrative entity with the largest volume in our country, totaling 5570. For this reason, they are an invaluable source of studies and research for public management. This research intends to analyze 7 thematic indicators of the Tribunal de Contas do Estado da Paraíba that composes the IEGM of the municipal government of Campina Grande, Guarabira, Queimadas, Esperança and Itabaiana, located in the harsh Paraíba. Given this context, what factors of municipal management in the state of Paraíba have a direct impact on the evaluation result obtained by the TCE-PB, through the IEGM ? This is a descriptive, exploratory, qualitative-quantitative study, through documentary and bibliographic analysis. Through the analysis of publicly available data by the TCE-P it was concluded that the greater the failures in internal controls, the worse the assessments obtained by the municipal administrations studied. The opposite situation also was observed and the smaller failures presented in the controls, the better evaluation were obtained by the management that were studied. Thus, the efficiency of internal controls has a direct impact on the results of public management.

Keywords: City Hall. Public administration. Effectiveness. Internal controls

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Municípios paraibanos divididos por mesorregiões.....	26
Quadro 02 – 05 municípios mais populosos do Agreste Paraibano.....	27
Quadro 03 – Classificação do IEGM-TCEPB.....	30
Quadro 04 – IEGM geral e por índice temático.....	31
Quadro 05 – IEGM municípios índice saúde.....	32
Quadro 06 – Faixas resultados IEGM índice Saúde.....	32
Quadro 07 – IEGM municípios índice educação.....	35
Quadro 08 – IEGM municípios índice planejamento.....	36
Quadro 09 – IEGM municípios índice fiscal.....	38
Quadro 10 – IEGM municípios índice ambiental.....	39
Quadro 11 – Fornecimento de água e coleta de esgoto dos municípios.....	40
Quadro 12 – IEGM municípios índice cidade.....	41
Quadro 13 – IEGM municípios Tecnologia da Informação.....	43

LISTA DE SIGLAS

APG	Administração Pública Gerencial
AVCB	Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCCO-PB	Fórum Paraibano de Combate a Corrupção
GE	Governo Empreendedor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
NFE	Nota Fiscal Eletrônica
PDTI	Plano de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
UBS	Unidade Básica de Saúde
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	11
1.1.1 Objetivo geral	11
1.1.2 Objetivos específicos	11
1.1.3 Justificativa.....	12
2 CONCEITO E HISTÓRIA RECENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EM ESPECIAL NO BRASIL..	13
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATUAL.....	15
2.2.1 Reformas administrativas	15
2.2.2 A nova administração pública no Brasil	19
3 A PREFEITURA COMO ENTE ADMINISTRATIVO NO BRASIL.....	21
3.1 ORIGEM CONSTITUCIONAL DAS PREFEITURAS NO BRASIL	21
3.2 PERFIL IDEAL PARA O GESTOR PÚBLICO MODERNO	23
3.3 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA EXERCER O CARGO DE PREFEITO	24
4 CONTROLE.....	26
4.1 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO PARA GESTÃO PÚBLICA	26
4.2 CONCEITO	26
5 METODOLOGIA	31
5.1 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA PROPOSTA	31
5.2 TRABALHO COMPARATIVO.....	37
6 ANÁLISE DO IEGM EM CADA ÍNDICE TEMÁTICO.....	39
6.1 SAÚDE	39
6.2 EDUCAÇÃO	43
6.3 PLANEJAMENTO	44
6.4 FISCAL.....	47
6.5 AMBIENTAL	48
6.6 CIDADE	51
6.7 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – TI.....	53
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

No regime democrático atualmente vigente no Brasil, escolhe-se através do voto aqueles que irão administrar e gerir o erário e o patrimônio público. Os eleitos passarão a ser responsáveis pelos destinos de nossos entes públicos, e conseqüentemente pelos destinos de nossa sociedade.

Dessa forma, a sociedade deve estar sempre se perguntando se vem fazendo as escolhas corretas. Para isso, o cidadão deve ter acesso a informações e conhecimento que o subsidie a avaliar a qualidade e a eficiência da gestão e administração pública.

Através deste estudo, analisou-se a utilização do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, produzido pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, como ferramenta de medição da qualidade da gestão pública.

No Brasil, a administração pública tem passado por diversas transformações ao longo dos séculos de existência de nosso país. Saiu-se de um sistema imperialista e patrimonialista, transcorrendo várias reformas administrativas, como a burocrática e a gerencial, para chegar ao modelo conhecido hoje. Vive-se, na atualidade, um sistema democrático e representativo, em que o cidadão escolhe seus representantes junto aos Poderes Executivo e Legislativo. Porém, constantemente há questionamentos sobre as qualificações ou intenções de nossos representantes eleitos, haja vista a quantidade de notícias sobre mau uso de recursos públicos, bem como sobre casos de corrupção.

Nas últimas décadas, o país passou pelo *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo e da ex-presidente Dilma Vana Roussef. Ocorreram também inúmeros escândalos de corrupção, entre eles o Mensalão, que culminou na prisão de vários políticos, e o escândalo de corrupção da Operação Lava-jato, da Polícia Federal, que investiga a suspeita da prática de crimes por políticos, gestores e servidores públicos, bem como empresários.

Muitas vezes os gestores públicos não possuem a qualificação adequada para comandarem estados, municípios, ou outro ente público qualquer, o que provoca perdas de recursos públicos, e também crescimento da corrupção em seu governo, devido à falta de auditorias e controles dos recursos públicos.

De fato, ao se consultar os dispositivos legais da Constituição Federal, de 1988, constata-se que, embora no art. 37 haja várias exigências para aquele que queira se tornar servidor ou empregado público, no art. 14, § 3º, se elenca condições mínimas para aquele que pretende obter um mandato eletivo. Basicamente, para ser Prefeito, Governador ou Presidente,

basta estar com o alistamento eleitoral em dia, ter determinada idade de acordo com o cargo, e saber ler e escrever.

Diante desta questão, o Deputado Federal Irajá Abreu, do PSD-TO, apresentou em 15 de março de 2016 a Proposta de Emenda à Constituição nº 194/2016, que estabelece a exigência de conclusão de curso de graduação de nível superior em qualquer área como condição elegibilidade para os cargos de Senador, Deputado Federal, Estadual ou Distrital, Presidente, Vice-Presidente, Governador, Vice-Governador, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

Em suas justificativas, o Deputado Federal Irajá Abreu, argumenta que busca estabelecer um patamar superior para aqueles que tenham intenção de concorrer a cargos eletivos, que devem ter, na busca de soluções dos problemas nacionais de forma duradoura, uma visão mais profunda da realidade brasileira, o que a disponibilidade de conhecimentos integrados por uma visão acadêmica pode propiciar com maior efetividade.

Mas a solução pretendida com a PEC nº 194/2016 apenas altera as condições de acesso aos cargos eletivos, sem garantia de trazer eficiência à gestão, pois não comprova que gestores com determinado grau de instrução necessariamente trarão uma maior qualidade na administração pública.

Assim, mais do que criar regras ou condições para acesso aos cargos públicos eletivos, importante se analisar e medir a eficiência da gestão daqueles que alcançaram o sucesso eletivo e tomaram posse em seus mandatos.

Dessa forma, em uma tentativa de trazer à sociedade um meio de medir a eficiência da gestão pública, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, a partir do ano de 2016, fez um levantamento junto às prefeituras paraibanas que culminou na divulgação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que avalia 07 áreas de atuação das 223 prefeituras paraibanas, atribuindo-lhes uma nota, que nos permite avaliar a qualidade dessas gestões.

Importante a iniciativa do TCE-PB, uma vez que, no modelo administrativo brasileiro atual, os Prefeitos são os gestores públicos mais próximos de nossa população. Os gestores municipais estão perto o suficiente dos problemas, de forma que podem avaliar melhor as possíveis políticas públicas para resolvê-los. Também estão acessíveis o suficiente da sociedade para que possam ser cobrados por ela.

Por esta razão, o foco da presente pesquisa foi as prefeituras paraibanas, pois o TCE-PB nos disponibiliza uma grande variedade de informações e dados que podem ser utilizados para aferir uma administração pública em busca de formas de melhor profissionalizá-la.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante da perspectiva anteriormente descrita, a presente pesquisa averiguou a relação dos 7 indicadores temáticos do TCE-PB, que compõem o IEGM, nos municípios de Campina Grande, Guarabira, Queimadas, Esperança e Itabaiana do agreste paraibano, com a qualidade da administração pública, considerando os dados coletados pela Corte de Contas no ano de 2016 e divulgados no ano de 2017.

Para trazer resposta a esta problemática, serão utilizados neste estudo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), desenvolvido e divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Diante deste contexto, questionamos: **Quais variáveis da gestão pública municipal paraibana impactam positivamente ou negativamente no resultado avaliativo obtido pelo Tribunal de Contas da Paraíba, através do IEGM?**

1.1.1 Objetivo geral

Analisar os 7 (sete) indicadores temáticos do TCE-PB, que compõem o IEGM, que são: saúde, educação, ambiental, planejamento, fiscal, cidades e tecnologia da informação. dos municípios de Campina Grande, Guarabira, Queimadas, Esperança e Itabaiana, todos do agreste paraibano.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Contextualizar a administração pública atual, enfatizando as reformas administrativas até a chegada ao modelo atualmente conhecido;
- b) Verificar a importância e fazer uma análise dos indicadores do TCE-PB para a gestão pública;
- c) Explicar os resultados alcançados pelas gestões públicas estudadas com base nos dados disponibilizados no ano de 2016;
- d) Sugerir melhorias para o aprimoramento da administração pública atual, com base na análise dos dados.

1.1.3 Justificativa

Justifica-se este estudo pela necessidade de se apontar caminhos que possibilitem descobrir meios de se avaliar as razões pelas quais uma gestão pública pode ser bem ou mal avaliada. A pesquisa pretende auxiliar a identificar, com base nos dados do TCE-PB, os elementos que impactam positivamente ou negativamente no resultado obtido na avaliação da Egrégia Corte de Contas Estadual, de forma a tentar identificar pontos de melhoria na eficiência da administração pública.

O IEGM-TCE-PB foi escolhido pois em 2017 foi o primeiro ano de disponibilização dos referidos dados, sendo fonte de informação nova para realização de pesquisas, de forma que concluiu-se necessário avaliar os dados e índices disponibilizados, ao invés de se criar um novo índice.

Os municípios que compõem a amostra pesquisada foram escolhidos pois, segundo dados do IBGE, são os mais populosos da Mesorregião do Agreste Paraibano, justificando-se a escolha da região pois é onde reside o autor.

Este estudo pode contribuir para aumentar o arcabouço de informações sobre o tema, auxiliando as organizações públicas a direcionar seus planejamentos de gestão em busca de uma maior eficiência, para que alcancem melhores resultados.

Também contribuirá para o conhecimento científico, diante da escassez de estudos sobre o tema. Por fim, é de relevância social, pois pode trazer importante contribuição para a sociedade, ajudando nossos cidadãos a escolher melhor os representantes eleitos para administrarem o erário e o patrimônio público.

Assim, anseia-se que os resultados possibilitem uma maior conscientização social, em especial aos gestores públicos, para que as organizações públicas atuem de forma a convergir para uma maior eficiência.

2 CONCEITO E HISTÓRIA RECENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EM ESPECIAL NO BRASIL

Neste capítulo tratar-se-á da administração pública, reformas da administração pública brasileira e a nova gestão pública no Brasil.

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Oliveira (2014), a administração pública é o conjunto de órgãos que formam o Estado em seus diversos níveis e poderes, o que, no Brasil, abrange os âmbitos federal, estadual e municipal, assim como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, ainda segundo o referido autor, a administração pública é a forma pela qual o Estado se organiza para prestar serviços à comunidade.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Percebe-se, pois, que o próprio texto constitucional faz uma divisão/separação entre administração direta e administração indireta.

Assim, compreende-se como administração direta os serviços e estruturas ligados diretamente ao ente estatal, que Oliveira (2014) simplifica na exemplificação transcrita a seguir:

- a) No caso da administração direta federal, os da Presidência da República e dos ministérios;
- b) Nos Estados e no Distrito Federal, os da estrutura de governo e das secretarias estaduais;
- c) Nos municípios, os da estrutura do gabinete do prefeito e das secretarias ou departamentos municipais.

Já a administração indireta é composta pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Em relação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, destacados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, anteriormente transcrito,

estes merecem especial destaque, devido a sua importância para a administração pública brasileira.

De acordo com Moraes (2016), o tradicional princípio da legalidade, revisto no art. 5, inciso II, da Constituição Federal, aplica-se normalmente à administração pública, pois, o administrador somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado a fazer por lei, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Quanto ao princípio da impessoalidade, Oliveira (2014) afirma que a atuação da administração pública deve ser impessoal, genérica, atingindo indistintamente a todos que se encontram na mesma situação jurídica. Da mesma forma, a impessoalidade também deve ocorrer na divulgação das atividades da administração pública, o que significa que o agente político não deve autopromover-se.

Neste mesmo entendimento, Moraes (2016) afirma que o princípio da impessoalidade completa a ideia de que o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou.

De acordo com Moraes (2016), a publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial.

Já para Di Pietro (2009), o princípio da publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A não obrigatoriedade do princípio em análise somente ocorre em casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração Pública. Nesse caso, será previamente declarado o sigilo do procedimento.

Moraes (2016), ao discorrer sobre o princípio da moralidade, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a modalidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

Em uma explanação clara e objetiva, Moraes (2016) diz que o princípio da eficiência tem por objetivo assegurar à comunidade, com os mesmos recursos, mais serviços, de melhor qualidade e no menor tempo.

Assim, percebe-se que a administração pública, no Brasil, apesar de todas as reformas ocorridas, continua complexa, devido às determinações constitucionais, em especial os princípios da administração pública, que exigem uma boa qualificação do gestor.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ATUAL

Neste tópico serão abordadas as reformas administrativas brasileiras, discorrendo sobre os momentos históricos de reforma que ocorreram no país até a chegada do atual momento administrativo.

2.2.1 Reformas administrativas

Desde o seu descobrimento, o Brasil passou por diversos momentos de reformas administrativas. De início houve uma administração monárquica, imperialista e patrimonialista, extinta com a proclamação da República em 1889. No entanto, segundo Magalhães (2001, *apud* RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013) este acontecimento alterou a forma de governo de Império para República, mas não eliminou as mazelas sociais, o nepotismo e clientelismos advindos do patrimonialismo.

Somente na década de 1930, ao final da Velha República e com o nascimento da Nova República, marcado pela ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem-se uma tentativa de profissionalizar a administração pública com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013). Deu-se início assim à reforma burocrática da administração pública brasileira, como tentativa de eliminar os problemas advindos da antiga administração patrimonialista.

O modelo burocrático, atribuído a Max Weber, é um modelo organizacional que desfrutou de notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. Desde o século XVI, o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa, tendo sido experimentado com intensidades heterogêneas e em diversos níveis organizacionais (SECCHI, 2009).

Costa (2008, *apud* RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013) afirma que o modelo burocrático buscou modernizar a máquina pública no Brasil, pautado na teoria administrativa dos países mais desenvolvidos. A burocracia inspirada nestes paradigmas foi constituída por

princípios que enfatizavam a racionalização da administração pública em busca de eficiência através da profissionalização, formalismo, impessoalidade e hierarquia funcional.

Segundo Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), o modelo burocrático proposto na reforma da década de 1930 não conseguiu combater o patrimonialismo e foi criticado pela sua obediência acrítica às normas.

Já de acordo com Bresser-Pereira (1998), o objetivo de instalar uma administração pública burocrática no país permanece necessário, já que jamais se logrou completar essa tarefa. Assim, a reforma burocrática não foi concluída, mas diante da realidade da época foi uma maneira de reduzir o clientelismo, o nepotismo e a corrupção, contribuindo para aumentar a eficiência.

Nos anos e governos seguintes, só veio a ter outro grande momento de reforma administrativa após o Golpe Militar de 1964. Pois, segundo Capobianco *et al* (2010), o modelo clássico foi substituído pelo modelo de administração para o desenvolvimento, que visava essencialmente a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e a descentralização das atividades do setor público, o que implicou em uma maior autonomia e delegação de autoridade.

Neste momento da segunda reforma administrativa brasileira, merece destaque a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Através deste decreto, foi inserida a descentralização administrativa, transferindo-se atividades e autonomia para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A terceira reforma administrativa ocorre com a promulgação da Constituição de 1988. A nova constituição buscou frear as práticas do patrimonialismo, restabeleceu as bases legais para o exercício da democracia e implementou instrumentos que reforçavam a descentralização da ação governamental. Após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país (ABRÚCIO, 2007).

A Constituição de 1988 resultou no alto custo e na baixa qualidade da administração pública, uma vez que favoreceu o retrocesso burocrático do país e não conseguiu extinguir o patrimonialismo que permaneceu incontido na administração direta e agora na indireta.

Diante de suas falhas, surgiram muitas críticas ao modelo burocrático. Assim, segundo Kettl (2005, *apud* SECCHI, 2009) dois modelos organizacionais têm surgido no quadro

global de reformas da administração pública nas últimas décadas: a administração pública gerencial (APG) e o governo empreendedor (GE). Os dois modelos compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* (utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública) e *accountability* (somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle).

Para Secchi (2009), a administração pública gerencial ou nova gestão pública é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

A quarta reforma administrativa brasileira deu-se no aspecto gerencial. Iniciou-se na gestão do então presidente Fernando Collor, na década de 1990, que defendia a ideia do Estado mínimo. Porém, apenas em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, houve uma retomada maior desta reforma.

Segundo Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de cuidar das políticas e diretrizes referentes à reforma do Estado. Para Fadul e Silva (2008, *apud* RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013) esta reforma ficou conhecida como a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro e teve influências internacionais.

De acordo com Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), o modelo gerencial proposto na ocasião implicava em adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público. O gerencialismo defendia o tratamento dos serviços públicos como negócio e a inserção da lógica empresarial no setor público.

Em um contexto de grande desafio, de globalização da economia mundial, do aumento dos desenvolvimentos tecnológicos, das influências dos movimentos internacionais, emerge-se o gerencialismo no Brasil. Percebe-se um novo posicionamento do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se fortalecer na função de promotor e regulador. Diversos serviços públicos foram delegados ao Terceiro Setor e à iniciativa privada (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013)

Marini (2004) afirma que o período do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado por iniciativas orientadas para estruturação de uma nova arquitetura organizacional como as agências reguladoras, executivas e organizações sociais; além da busca por instrumentos gerenciais inovadores como contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade da administração pública.

Klering, Porsse e Guadagnin, (2010) dizem que o cerne da reforma se referia ao redesenho institucional do Estado em busca da eficiência da administração pública e da

qualidade dos serviços públicos. Para atingir a eficiência e a qualidade, o Estado, de um lado, repassa à iniciativa privada o que esta pode executar sob o seu controle; de outro lado, descentraliza a execução de serviços que não envolvem o exercício de poder do Estado para o setor público não-estatal, denominando este processo de publicização.

Porém, segundo Resende (2002), durante o governo de FHC houve grande pressão por ajuste fiscal, uma vez que a reforma administrativa era considerada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso um dos mecanismos basilares para o controle dos gastos com o setor público, bem como para a redução do déficit público. Além disso, Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013) afirmam que o modelo gerencial apresentou falhas, demonstrando uma inserção social limitada, pactuando com uma gestão autoritária e centrada nas decisões dos burocratas públicos.

As gestões seguintes mantiveram a administração focada nos modelos burocrático e gerencialista, com ênfase no ajuste fiscal.

Diante das críticas aos modelos burocrático e gerencial, vem surgindo nos últimos anos o modelo da governança.

Segundo Secchi (2009), teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Boa governança é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem boa governança como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhora da eficiência administrativa, da *accountability* (obrigação ética do gestor público ser transparente e prestar contas aos órgãos de controle e a sociedade) democrática, e de combate à corrupção como exemplos de elementos essenciais de *framework* (estrutura conceitual) no qual economias conseguem prosperar.

A interpretação de Secchi (2009) para governança é derivada das ciências políticas e administração pública, como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.

Para Propcopiuck e Frey (2007, *apud* RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013), a governança pública refere-se à articulação do Estado com diversos atores (entre empresas, organização da sociedade civil e o próprio poder público) constituindo as denominadas redes de políticas públicas.

No Brasil, a temática da governança está cada vez mais evidente. Bons exemplos disso são acórdãos recentes do Tribunal de Contas da União que avaliaram a governança na área de

Tecnologia da Informação (Acórdão nº 2.308/2010 – Plenário), de pessoal (Acórdão nº 3.023/2013 – Plenário) e de aquisições públicas.

Em 2014, o Tribunal de Contas da União publicou o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria.

Em 12 de janeiro de 2015, foi promulgada a Lei nº 13.089, que institui o Estatuto da Metrôpole, que no art. 1º estabelece, entre outras questões, instrumentos de governança interfederativa.

Em 15 de janeiro de 2016, foi promulgada a Lei nº 8.638, que institui a política de governança digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Assim, o Brasil, muitas vezes seguindo padrões internacionais, segue historicamente tentando atualizar seu modelo administrativo, tendo passado por algumas grandes reformas, fenômeno que ainda não foi concluído, uma vez que novas tendências administrativas estão surgindo em nosso país.

2.2.2 A nova administração pública no Brasil

As reformas administrativas anteriormente explanadas não cessaram. É natural da evolução da administração pública, como ciência, formular alterações e transformações de acordo com as demandas sociais que vão surgindo, ou de acordo com os resultados obtidos com as políticas públicas desenvolvidas ao longo do tempo.

Assim, Klering e Porsse (2010) afirmam existir novas tendências na administração pública brasileira. Mencionados autores, citando Fleury (2001) e Paes de Paula (2003), destacam de início a vertente societal em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e de legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo Klering e Porsse (2010), este modelo de vertente societal tenta substituir a gestão tecnoburocrática e monológica (de um ator único) por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos ou atores sociais. Nesse conceito, a gestão é entendida como sendo uma ação político-deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como cidadão, eleitor, trabalhador ou

consumidor; sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado.

Há também, ainda segundo Klering e Porsse (2010), uma nova forma institucional que surge para se adequar aos desafios contemporâneos e aos novos problemas da administração e gestão pública, qual seja, a construção de uma rede interna ao Estado, com ênfase na descentralização, redistribuindo recursos, competências e poder para as esferas subnacionais, e tornando possível a proximidade do cidadão com a figura do poder público.

Assim, diante dos problemas ainda vivenciados por nossa gestão pública, Paes de Paula (2005), identifica como nova tendência de administração pública brasileira o modelo societal, marcado por experiências alternativas e mais participativas de gestão pública, tais como Orçamento Participativo.

3 A PREFEITURA COMO ENTE ADMINISTRATIVO NO BRASIL

Neste tópico será tratada a origem constitucional do ente federativo das prefeituras no Brasil, discorrendo sobre como nossas Constituições dispunham sobre a matéria. Será abordado também o perfil ideal para o gestor público moderno, bem como os pré-requisitos exigidos na Constituição vigente para que alguém possa assumir o cargo de Prefeito.

3.1 ORIGEM CONSTITUCIONAL DAS PREFEITURAS NO BRASIL

De acordo com o art. 2º da Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, o território do Brasil era dividido em Províncias, as quais poderiam ser subdivididas, como pedisse o bem do Estado. Assim, no art. 167 do mesmo diploma legal, deixava claro existir a subdivisão em cidades e vilas, uma vez que determinava que em todas as cidades e vilas existentes, e nas que viessem a surgir, deveria haver uma Câmara Municipal, a qual competia apenas o Governo econômico. O ingresso nas Câmaras se dava através da eleição.

Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, determinava, no Art. 68, que os Estados poderiam se organizar de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, mas não especificava como se dava essa autonomia, nem quais seriam as competências administrativas do ente municipal, nem tão pouco quem o administraria.

Com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 16 de julho de 1934, ficou determinado no art. 13 que os municípios seriam organizados da forma que lhes ficasse garantida a autonomia em tudo quanto respeitasse o seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação de suas rendas, e a organização dos serviços de sua competência.

Como se pode observar, apenas na Constituição de 1934 surgiu a designação do Prefeito como gestor municipal. Mas, no retro mencionado art. 13, a eleição do Prefeito poderia ser feita pelos Vereadores da Câmara Municipal, deixando claro ainda não haver o voto direto para eleição de tal cargo.

No entanto, no § 1º do art. 13, temos a observação de que os Prefeitos das capitais poderiam ser de nomeação do Governo do Estado.

Ademais, o texto constitucional de 1934 descrevia questões tributárias, especificando quais os impostos poderiam ser cobrados pelos municípios, e quais impostos dos outros entes estatais (União e Estados) os municípios teriam direito a participação.

Quanto às prerrogativas administrativas e funcionais, no art. 138 da Constituição de 1934, determinava-se que incumbia à União, aos Estados e aos Municípios: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) estimular a educação eugênica (o estudo dos agentes sob o controle social que podem melhorar ou empobrecer as qualidades raciais das futuras gerações seja física ou mentalmente); c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, o art. 26 previa que os municípios seriam organizados de forma a ser-lhes assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, especialmente para a escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados; a decretação de impostos e taxas atribuídos à sua competência e a organização dos serviços públicos de caráter local.

Assim, o art. 27 trouxe uma alteração em relação ao texto constitucional de 1934 ao determinar que o Prefeito seria de livre nomeação do Governador do Estado. Porém, o Prefeito do Distrito Federal seria de nomeação do Presidente da República.

Por sua vez, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, no art. 28 determinava que a autonomia dos municípios seria assegurada pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; pela administração própria, especialmente com a decretação e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas; e a organização dos serviços públicos locais.

De início, pode se imaginar o estabelecimento da escolha democrática dos Prefeitos no texto constitucional de 1946, porém o Prefeito do Distrito Federal, de acordo com o art. 26, era de nomeação do Presidente da República. De forma semelhante, o art. 28, § 1º, permitia que os Prefeitos de Territórios e Capitais fossem de livre nomeação do Governador do Estado.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1967, o art. 16 garante a autonomia municipal com eleição direta para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizadas simultaneamente em todo o País, bem como pela administração própria,

especialmente quanto a decretação e arrecadação de tributos e aplicação de suas rendas; e à organização dos serviços públicos locais.

Porém, continuava havendo nomeação dos Prefeitos das capitais pelo Governador do Estado, com a única diferença em relação às Constituições anteriores de que para tal ato havia necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa, conforme disposto no art. 16, § 1º, alínea a.

Já o art. 16, § 1º, alínea b, mantinha a nomeação dos Prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional a cargo do Presidente da República.

A maior mudança em relação à autonomia municipal e sua administração veio com a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que no art. 29, I, determina a eleição do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o país.

Foi o primeiro texto constitucional a não permitir nomeações para Prefeitos, determinando sua escolha única e exclusivamente pela via da votação direta, pelos cidadãos devidamente alistados como eleitores. Além disso, no art. 30, estabelece-se de forma expressa as competências dos municípios.

Como se pode observar, o modelo conhecido na atualidade é relativamente novo, data de 1988, tendo apenas 29 anos, em um país que foi descoberto há 517 anos. Dessa forma, e levando-se em consideração nossa história de transformações e reformas, é natural haver, eventualmente, a necessidade de novas adequações.

3.2 PERFIL IDEAL PARA O GESTOR PÚBLICO MODERNO

Sachs, Lopes e Dowbor (2010, *apud* REIS; MATOS, 2012) destacam que entre as atribuições do gestor público, está a responsabilidade por assessorar, planejar, tramitar nos processos deliberativos e decisórios, coordenar ações e avaliar programas e políticas públicas em organizações estatais e não estatais, nacionais ou internacionais. Sua atuação é vista em todos os níveis governamentais – União, estados e municípios – em que há utilização de recursos empenhados para a produção de bens públicos.

Para Reis e Matos (2012), por estar inserido em todos os campos da esfera pública de atuação e intervenção dos governos, com órgãos e funções especializadas, cresce a demanda por esses profissionais qualificados que entendam a estrutura do Estado, suas características políticas e seu papel como provedor de serviços públicos.

Dessa forma, a administração pública moderna necessita ser preenchida por recursos humanos extremamente qualificados, dotados de conhecimentos técnicos especializados para melhor desempenhar sua função.

Assim, no caso específico do gestor público com mandato eletivo, não basta apenas ter boa articulação política, ou ter grande número de votos.

Em especial diante da realidade brasileira, o gestor público, principalmente aquele em mandato eletivo, irá, no desempenho de suas atividades, lidar com questões tributárias, financeiras, de recursos humanos, trabalhistas, etc. Não bastando ser apenas um bom político. Há a necessidade de se capacitar e se qualificar para ser também um bom gestor.

Tanto que a Constituição Federal de 1988, no art. 39, § 2º determina que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. Fica claro, portanto, que a própria Carta Magna prevê a capacitação e aperfeiçoamento técnico dos gestores públicos.

Diante disso, um gestor público moderno deve estar capacitado para lidar com todas as questões legais existentes em nosso vasto ordenamento jurídico, bem como ter perfil de liderança para coordenar equipes de outros servidores, respeitando-se os princípios constitucionais da administração pública, sempre em busca da realização do bem comum da sociedade.

3.3 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA EXERCER O CARGO DE PREFEITO

A Constituição Federal de 1988 trata, no Capítulo VII, da Administração Pública. O mencionado Capítulo começa no art. 37, anteriormente estudado, que prevê os princípios da administração pública, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No inciso I, do art. 37, da Constituição de 1988, tem-se a determinação constitucional de que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na forma da lei.

Já no inciso II, do art. 37, tem-se que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo

com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Pelo disposto na Constituição, vê-se que o legislador constituinte pretendeu impor condições mínimas para se tornar um servidor ou empregado público.

Como se sabe, os servidores e/ou empregados públicos no exercício de suas atribuições podem exercer atividades de gestão pública, em especial ao assumirem funções ou cargos de chefia. Dessa forma, ao se determinar no texto constitucional que deve haver um pré-requisito mínimo de qualificação para ser investido em cargo ou emprego público, pretende-se trazer aos recursos humanos da administração pública apenas pessoas preparadas para tal mister.

No entanto, para os cargos máximos da administração pública, quais sejam, Presidente, Governador e Prefeito, as exigências são mínimas. Para os referidos cargos basta preencher as condições mínimas de elegibilidade, descritas no art. 14, § 3º, e seus incisos, que são: nacionalidade brasileira; pleno exercício dos direitos políticos; alistamento eleitoral; domicílio eleitoral na circunscrição; filiação partidária; idade mínima de trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente; idade mínima de trinta anos para Governador e Vice-Governador; idade mínima de vinte e um anos para Prefeito e Vice-Prefeito.

A nossa Constituição estabelece regras rígidas para que aquele que almeje ser investido em cargo ou função pública tenha uma qualificação mínima de acordo com a natureza e a complexidade do cargo pretendido. Mas, por outro lado, o gestor máximo dos entes federativos (União, Estados e Municípios) não precisa comprovar qualificação mínima alguma. Basta que tenham os direitos políticos assegurados e uma idade mínima, de acordo com o cargo pretendido.

Da interpretação do art. 14, § 4º, basta ao candidato ao executivo comprovar saber ler escrever que estará apto à candidatura. Não há uma exigência mínima de escolaridade para tal pleito.

Diante disso, conforme exposto anteriormente, tramita no Congresso Proposta de Emenda à Constituição nº 194/2016 que estabelece a exigência de conclusão de curso de graduação de nível superior em qualquer área como condição de elegibilidade para os cargos de Senador, Deputado Federal, Estadual ou Distrital, Presidente, Vice-Presidente, Governador, Vice-Governador, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

4 CONTROLE

Neste tópico trataremos da importância do controle interno para a gestão pública e sua eficiência administrativa e de seu conceito, além dos tipos de controles públicos.

4.1 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO PARA GESTÃO PÚBLICA

De extrema importância abordar a temática do controle interno nesta pesquisa, pois o mesmo é fundamental para que as organizações, inclusive as públicas, atinjam os objetivos para os quais foram criadas.

Para que se atinjam os resultados pretendidos em função da criação das organizações, estas precisam implementar mecanismos de controles. Mecanismos de controle são metodologias preventivas, que podem impedir o desperdício de recursos públicos.

Dessa forma, é razoável inferir que para uma maior eficiência da gestão deve haver uma eficiente implementação de mecanismos de controle interno.

4.2 CONCEITO

A Constituição Federal de 1988 prevê no art. 74 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno. Dos incisos do citado artigo, temos que o controle interno tem como finalidades: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

De acordo com a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seus objetivos gerais serão alcançados.

Assim, vemos que o controle se traduz em uma série de fatos ou ações da gestão da organização, inclusive pública, que afeta todas as ações inerentes àquela organização. Portanto, os controles internos afetam diretamente o resultado de eficiência da gestão pública.

Para Castro (2014), o controle assume importante papel na gestão pública, pois para todas as atividades da Administração está previsto um controle, seja pontual (quando se estabelecem controles para certa atividade), seja em abstrato (quando a atividade não fora prevista e se controla de maneira genérica).

Castro (2014) também afirma que o controle deve atuar na avaliação de resultados no que diz respeito à eficácia e a eficiência da gestão pública.

Semelhante o raciocínio de Castro (2011), ao inferir que o controle garante que os objetivos da organização pública serão alcançados e que as ações serão conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz.

Castro (2011) argumenta também que os controles são indispensáveis para registrar e acompanhar o resultado dos negócios da entidade. Já Bacellar Filho (2014) sobre o tema discorre que o controle deve atuar na avaliação de resultados no que diz respeito à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública. Assim, supõe-se que quanto mais eficientes os controles, mais eficientes os resultados da gestão.

4.3 TIPOS DE CONTROLE

O controle, dependendo de quem o exerça, pode ser interno ou externo. Sendo o primeiro praticado pela própria organização e o segundo por um órgão ou entidade externa à organização.

4.3.1 CONTROLE EXTERNO

Mileski (2011) explica que o controle externo ocorre quando o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado. É o controle de um poder sobre o outro. Ou da administração direta sobre a indireta.

Castro (2011), por sua vez, afirma que o Estado moderno, dividido em Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, necessita de devida orientação para delimitar a atuação de seus órgãos, de forma que cada poder tem função específica, mas cada um pode intervir no outro, a fim de corrigir atos discrepantes dentro dos limites fixados pela Constituição Federal.

Também faz parte do controle o externo a atuação do Tribunal de Contas. Na esfera federal a Constituição de 1988, no art. 71, deixa claro que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com apoio do Tribunal de Contas da União.

Na esfera estadual, cada Estado tem a prerrogativa de elaborar sua própria constituição. No caso da Paraíba, o art. 71 da Constituição Estadual determina que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

Como no Estado da Paraíba não existe Tribunal de Contas dos Municípios, cabe ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba exercer a função de controle externo para auxiliar as câmaras municipais nessa função extremamente importante para a gestão pública, que é o controle externo.

Assim, ao elaborar e disponibilizar para consulta pública o IEGM, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba está exercendo sua função precípua de auxiliar as câmaras municipais para que o controle externo seja desempenhado de forma efetiva.

Não apenas isso, ao disponibilizar tais dados, o TCE-PB também permite que haja um forte e efetivo controle social. Sendo este entendido para Mileski (2011) como a efetiva participação e fiscalização do cidadão no processo orçamentário, dando-lhe condições para propor, acompanhar, avaliar e controlar a ação dos gestores públicos.

Para Castro (2011) é preciso que o cidadão acompanhe os atos da Administração Pública e de seus agentes e se conscientize deles, denunciando, quando for o caso. Para tanto, pode-se utilizar dos meios que têm sido colocados à sua disposição.

Assim, fica clara a importância do IEGM do TCE-PB tanto para o controle externo exercido pelas câmaras municipais, como para o controle social exercido pelos cidadãos, pois referido índice disponibiliza dados e informações extremamente importantes para se avaliar a qualidade e eficiência da gestão pública municipal paraibana, considerando seus controles.

4.3.2 CONTROLE INTERNO

Mileski (2011) infere que o controle interno é quando a própria Administração procede ao controle sobre os seus atos, decorrendo do poder hierárquico que a organiza. É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, no sentido de se ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público.

Já para Castro (2011) o controle interno representa a segurança para o administrador. É fundamental para o gestor público, porque este responde pelos atos que realiza ou delega a terceiros para praticar em seu nome. Deve, portanto, praticá-los com toda a segurança possível. O administrador precisa estabelecer controle em todos os níveis, e de forma prévia dar suporte a todos os seus atos decisórios.

Chaves (2011) faz uma ligação entre o controle externo e o controle interno, ao afirmar que este tem como uma de suas finalidades apoiar aquele no exercício de sua missão institucional. Assim, caberia aos responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, o dever de tomarem as providências necessárias para cessação da suposta irregularidade ou ilegalidade, bem como, se for o caso, comunicar os fatos ao Tribunal de Contas Correspondente (da União ou Estadual, conforme o caso).

Para Oliveira (2014) o controle interno faz parte das atividades administrativas do poder estatal, tendo como função precípua acompanhar a execução dos atos indicando, de forma opinativa, preventiva e corretiva, as ações a serem desempenhadas com vistas a melhorar os controles administrativos de um modo geral.

Mota (2018) infere que o objetivo do controle interno é a atuação como mecanismo de auxílio para o administrador público e como instrumento de proteção e conformidade pelos administrados, de forma que os objetivos da organização pública sejam alcançados de acordo com a missão específica de cada órgão.

Assim, percebe-se que o controle interno é elemento de destaque para uma gestão pública eficiente, podendo inclusive servir de base para atuação do controle social, pois na legislação vigente no Brasil prevalece o princípio da publicidade e da transparência, de forma que um bom controle interno proporcionará uma maior transparência, permitindo maior atuação do controle social.

Mais uma vez, fica clara a importância do IEGM para os controles da administração pública municipal paraibana. Pois diante de tais dados, o gestor municipal tem a oportunidade de identificar os pontos eventualmente falhos para melhorar e aprimorar seus controles internos em busca de uma melhor eficiência administrativa.

4.3.3 CONTROLE SOCIAL

A Lei Complementar nº 101/2000, no art. 48 elencou instrumentos de transparência da gestão fiscal, para os quais serão dadas ampla divulgação, entre os quais: planos, orçamentos, prestação de contas, entre outras informações. Referida legislação foi um passo extremamente importante para fortalecimento da possibilidade do controle social sobre a gestão pública.

Nesse sentido, para Mileski (2011) a mais moderna exigência de controle sobre os atos da administração pública é a transparência, por esta ser um fator relevante para o

estabelecimento de uma boa governança, na medida em que possibilita um conhecimento público dos elementos idealizadores da política fiscal e de seus resultados, proporcionando uma participação popular que amplia o controle sobre os governos no que diz respeito a elaboração e a execução dessa política fiscal.

Castro (2011) afirma que o controle social se manifesta no exercício de voto para a escolha dos governantes e representantes junto ao parlamento municipal, estadual ou federal. Outra forma estaria no controle das ações do governo, que pode ser feito por meio de representação ou de petição.

Para Castro (2014) o princípio da participação social no controle da administração é inerente ao Estado Democrático de Direito, sendo instrumento disposto pelo constituinte para que se permita atuação da sociedade no controle das ações do gestor público, utilizando-se de qualquer uma das vias de participação democrática.

Matias-Pereira (2014) afirma que o controle social se efetiva por meio da participação do cidadão na gestão pública, fiscalizando, monitorando e controlando a Administração Pública, sendo portanto, o controle social, um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos.

Assim, pode-se entender o controle social como elemento e instrumento característico do regime democrático pois confere aos cidadãos a participação no exercício do poder, colocando a vontade social como critério determinante para criação e desenvolvimento de políticas públicas.

Para exercício do direito democrático de exercer o controle social, ao cidadão se faz necessário acesso à informação. Neste ponto, o IEGM-TCE-PB torna-se uma grande fonte de conteúdo e de dados para facilitar a prática do controle social sobre a administração pública.

5 METODOLOGIA

Nesta seção abordaremos os aspectos metodológicos da presente pesquisa.

5.1 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA PROPOSTA

Trata-se de um estudo descritivo, exploratório, de natureza quali-quantitativa, através de análise documental e bibliográfica.

Segundo Kauark, Manhães e Medeiros (2010), a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Também segundo Kauark, Manhães e Medeiros (2010), a pesquisa exploratória objetiva maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito, ou a construção de hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas; análises de exemplos. Assume em geral a forma de pesquisa bibliográfica ou estudo de caso.

Kauark, Manhães e Medeiros (2010) consideram como pesquisa qualitativa aquela em que há uma relação dinâmica entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números, enquanto que a pesquisa quantitativa considera o que pode ser quantificável, o que pode ser traduzido em números.

Para a realização deste estudo, a amostra será realizada dentro do estado da Paraíba.

A Paraíba é um estado localizado no Nordeste brasileiro, com população de 3.766.528, de acordo com censo realizado pelo IBGE em 2010, com estimativa de ter alcançado 3.999.415 de habitantes em 2016. Composta por 223 municípios, divididos em quatro mesorregiões: 1 – Agreste Paraibano; 2 – Borborema; 3 – Mata Paraibana; e 4 – Sertão Paraibano, conforme demonstra quadro o 01.

Quadro 01 – Municípios paraibanos divididos por mesorregiões

Mesorregião	Municípios
Agreste Paraibano	Alagoa Grande; Alagoa Nova; Alagoinha; Algodão de Jandaíra; Araçagi; Arara; Araruna; Areia; Areial; Aroeiras; Bananeiras; Barra de Santa Rosa; Belém; Boa Vista; Borborema; Cacimba de Dentro; Caiçara; Caldas Brandão; Campina Grande; Casserengue; Cuité; Cuitégi; Damião; Dona Inês; Duas Estradas; Esperança; Fagundes; Gado Bravo; Guarabira; Gurinhém; Ingá; Itabaiana; Itatuba; Juarez Távora; Lagoa de Dentro; Lagoa Seca; Logradouro; Massaranduba; Matinhas; Mogeiro; Montadas; Mulungu; Natuba; Nova Floresta; Olivedos; Pilões; Pilõezinhos; Pirpirituba; Pocinhos; Puxinanã; Queimadas; Remígio; Riachão; Riachão do Bacamarte; Salgado de São Félix; Santa Cecília; São Sebastião de Lagoa de Roça; Serra da Raiz; Serra Redonda; Serraria; Sertãozinho; Solânea; Soledade; Sossêgo; Tacima; Umbuzeiro.
Borborema	Alcantil; Amparo; Assunção; Baraúna; Barra de Santana; Barra de São Miguel; Boqueirão; Cabaceiras; Camalaú; Caraúbas; Caturité; Congo; Coxixola; Cubati; Frei Martinho; Gurjão; Juazeirinho; Junco do Seridó; Livramento; Monteiro; Nova Palmeira; Ouro Velho; Parari; Pedra Lavrada; Picuí; Prata; Riacho de Santo Antônio; Salgadinho; Santa Luzia; Santo André; São Domingos do Cariri; São João do Cariri; São João do Tigre; São José do Sabugi; São José dos Cordeiros; São Mamede; São Sebastião do Umbuzeiro; São Vicente do Seridó; Serra Branca; Sumé; Taperoá; Tenório; Várzea; Zabelê
Mata Paraibana	Alhandra; Baía da Traição; Bayeux; Caaporã; Cabedelo; Capim; Conde; Cruz do Espírito Santo; Cuité de Mamanguape; Curral de Cima; Itapororoca; Jacaraú; João Pessoa; Juripiranga; Lucena; Mamanguape; Marcação; Mari; Mataraca; Pedras de Fogo; Pedro Régis; Pilar; Pitimbu; Riachão do Poço; Rio Tinto; Santa Rita; São José dos Ramos; São Miguel de Taipu; Sapé; Sobrado
Sertão Paraibano	Água Branca; Aguiar; Aparecida; Areia de Baraúnas; Belém do Brejo do Cruz; Bernardino Batista; Boa Ventura; Bom Jesus; Bom Sucesso; Bonito de Santa Fé; Brejo do Cruz; Brejo dos Santos; Cachoeira dos Índios; Cacimba de Areia; Cacimbas; Cajazeiras; Cajazeirinhas; Carrapateira; Catingueira; Catolé do Rocha; Conceição; Condado; Coremas; Curral Velho; Desterro; Diamante; Emas; Ibiara; Igaracy; Imaculada; Itaporanga; Jericó; Joca Claudino; Juru; Lagoa; Lastro; Mãe d'Água; Malta; Manaíra; Marizópolis; Mato Grosso; Maturéia; Monte Horebe; Nazarezinho; Nova Olinda; Olho d'Água; Passagem; Patos; Paulista; Pedra Branca; Piancó; Poço Dantas; Poço de José de Moura; Pombal; Princesa Isabel; Quixaba; Riacho dos Cavalos; Santa Cruz; Santa Helena; Santa Inês; Santa Teresinha; Santana de Mangueira; Santana dos Garrotes; São Bentinho; São Bento; São Domingos; São Francisco; São João do Rio do Peixe; São José da Lagoa Tapada; São José de Caiana; São José de Espinharas; São José de Piranhas; São José de Princesa; São José do Bonfim; São José do Brejo do Cruz; Serra Grande; Sousa; Tavares; Teixeira; Triunfo; Uiraúna; Vieirópolis; Vista Serrana

Fonte: Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016).

Para compor a amostra do presente estudo, utilizou-se os 05 municípios mais populosos da mesorregião do Agreste Paraibano, que estão descritos no quadro 02:

Quadro 02 - 05 municípios mais populosos do Agreste Paraibano

Município	População/Habitantes	Pib per capita (2013)
Campina Grande	382.571	11.834,50
Guarabira	54.979	10.993,70
Queimadas	41.026	8.583,92
Esperança	30.952	9.649,83
Itabaiana	24.428	8.093,13

Fonte: Dados do IBGE (2016).

Apesar da quantidade de habitantes bem diferenciada, percebe-se que o PIB *per capita* dessas cidades, calculado pelo IBGE no ano de 2013, é bastante semelhante, mostrando que apesar da diferença populacional, elas têm uma produção de riquezas proporcional a sua população.

De acordo com o sítio eletrônico Portal Brasil (www.brasil.gov.br), o Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todas as riquezas produzidas, e para chegar a esse número, o IBGE calcula a quantidade de veículos, alimentos, venda de serviços, estoques e tudo o que é produzido. O instituto calcula o valor desses bens e serviços depois de deduzidos os custos dos insumos.

Já o PIB *per capita* é a divisão do PIB pela quantidade de habitantes de determinada região, no presente estudo sendo a região os municípios pesquisados.

Pretende-se, por meio de análise documental de dados públicos abertos, utilizando-se de indicadores de desempenho da gestão, averiguar o nível de profissionalização e eficiência do gestor municipal, exclusivamente em relação aos dados relativos ao ano de 2016, que foram tornados públicos pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba no ano de 2017.

Como indicadores, serão utilizados neste estudo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), desenvolvido e divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

De acordo com Anuário do IEGM-2016, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o IEGM-TCEPB é o índice de desempenho dos municípios realizado pela Corte de Contas paraibana, composto por 07 índices temáticos, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, em foco na análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, buscando avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores.

Ainda de acordo com o Anuário do IEGM-2016, a combinação das análises destes 07 índices temáticos “busca” avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva e, com isso, oferecer elementos importantes para auxiliar e subsidiar tanto a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo como também pela sociedade, além de servir como parâmetro para a tomada de decisão dos gestores públicos.

Os 07 índices temáticos avaliados pelo TCE-PB são:

- a) Saúde
- b) Educação
- c) Planejamento
- d) Fiscal
- e) Meio Ambiente
- f) Cidade
- g) Governança TI

Conforme o Anuário do IEGM-2016, os dados colhidos nos índices temáticos que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal são importantes devido à possibilidade de comparar desempenhos entre municípios semelhantes, possibilitando identificar as melhores práticas e, conseqüentemente, contribuir para uma melhora no desempenho da Administração Pública Municipal.

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba coleta estes dados através de formulários eletrônicos enviados aos 223 gestores municipais paraibanos. Cada índice temático tem suas informações coletadas através de formulários específicos, respondidos pelos respectivos gestores.

As informações utilizadas pelo TCE-PB para cálculo dos 7 índices temáticos são descritas no Anuário do IEGM-2016, da seguinte forma:

I-EDUC – TCEPB

O **Índice Municipal da Educação** mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à **educação infantil e Ensino Fundamental**, com foco em aspectos relacionados à **avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, infraestrutura, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares**.

I-SAÚDE – TCEPB

O **Índice Municipal da Saúde** mede o resultado das ações da gestão Pública Municipal neste tema por meio de uma série de quesitos específicos, com

ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à **Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento à população** para tratamento de doenças como **tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação** e de **orientação à população**.

I-PLANEJAMENTO – TCEPB

O **Índice Municipal do Planejamento** verifica a **consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado**; identifica a existência de **coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados**, bem como entre os **resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas**.

I-FISCAL – TCEPB

O **Índice Municipal da Gestão Fiscal** mede o resultado desta gestão por meio da análise da **execução financeira e orçamentária**, das decisões em relação à **aplicação de recursos** vinculados, da **transparência da administração municipal** e da obediência aos limites estabelecidos pela **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

I-AMB – TCEPB

O **Índice Municipal do Meio Ambiente** mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre **resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental**.

I-CIDADE – TCEPB

O **Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos** mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre **Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil**.

I-GOV TI – TCEPB

O **Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação** mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre **políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência**.

(TCE, 2017, p. 7).

Do exposto, verifica-se que os índices temáticos do IEGM-TCEPB averiguam várias informações e dados das gestões municipais paraibanas, de forma que se disponibiliza uma vasta fonte de informação que nos permite analisar quais os elementos determinantes na profissionalização e qualidade da gestão pública.

Como resultado da análise dos dados colhidos, o TCE-PB classifica o IEGM da forma descrita no quadro 03:

Quadro 03 - Classificação do IEGM-TCEPB

Notas	Faixas	Intervalo
A	Altamente efetiva	0,90 a 1
B+	Muito efetiva	0,75 a 0,89
B	Efetiva	0,60 a 0,749
C+	Em fase de adequação	0,50 a 0,59
C	Baixo nível de adequação	Menor que 0,49

Fonte: TCE-PB (2017).

Além das informações contidas nos índices temáticos do IEGM, é possível fazer um cruzamento de dados com as informações divulgadas no sistema SAGRES, também divulgadas pelo TCE-PB, onde pode-se obter dados sobre orçamento para cada ação do governo municipal, como saúde, educação, etc. Também há toda a informação completa sobre folha de pessoal, informando a despesa efetuada, bem como identificando a quantidade de servidores efetivos, temporários, contratados por excepcional interesse público e comissionados. Além desses, outros dados combinados com o IEGM permitem uma análise completa da gestão pública, de forma a permitir ao pesquisador avaliar os pontos determinantes que podem fazer uma administração pública profissional e eficiente.

O IEGM-TCE-PB teve sua primeira edição com divulgação dos dados públicos no ano de 2016, tomando-se por base os dados coletados junto aos 223 gestores municipais da Paraíba no ano de 2015.

Como, neste estudo, pretende-se avaliar o desempenho da gestão dos Prefeitos paraibanos da amostra, compreendendo os dados disponibilizados para o ano de 2016, entende-se que o IEGM-TCE-PB dará exatamente o resultado obtido pelas respectivas gestões ao longo do período estudado, uma vez que ao coletar dados o TCE-PB obteve informações que mostram a consolidação das políticas públicas implementadas pelas gestões dos prefeitos dos municípios da amostra.

Com a análise destes dados produzidos pela Corte de Contas do Estado da Paraíba, pretende-se avaliar a profissionalização da gestão pública municipal paraibana.

Além dos dados disponibilizados pelo TCE-PB, das Constituições Brasileiras, das Leis pertinentes ao tema, também utilizou-se a pesquisa bibliográfica, em especial os autores Oliveira (2014), Moraes (2016) e Secchi (2009), entre outros a serem pesquisados durante o estudo proposto.

5.2 TRABALHO COMPARATIVO

Para a realização desta pesquisa, pretende-se utilizar o estudo de casos múltiplos, que na definição de Yin (2001) é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Assim, ao se analisar os dados referentes aos 05 municípios da amostra, pretendemos averiguar qual o contexto e quais as condições de gestão que levam a determinado resultado de aferição de eficiência da administração pública.

Para os municípios da amostra a ser estudada, temos o IEGM-geral e as respectivas notas para cada índice temático, demonstradas no quadro 04:

Quadro 04 - IEGM geral e por índice temático

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
PIB per capita	11.834,50	10.993,70	8.583,92	9.649,83	8.093,13
IEGM	(C+) 0,56	(B) 0,6	C+ (0,55)	C+ (0,59)	C (0,46)
I-EDUC	0,65	0,81	0,58	0,77	0,6
I-SAÚDE	0,56	0,68	0,7	0,78	0,74
I-PLANEJAMENTO	0,3	0,31	0,34	0,28	0,26
I-FISCAL	0,64	0,7	0,79	0,6	0,42
I-AMB	0,62	0,6	0,33	0,48	0,39
I-CIDADE	0,77	0,2	0,1	0,52	0
I-GOV TI	0,59	0,63	0,56	0,5	0,34

Fonte: Dados do TCE-PB (2017).

Da leitura do quadro 04, verifica-se que os 05 municípios da amostra se encontram em 03 classificações diferentes no IEGM_TCEPB.

Tem-se o município de Itabaiana com a pior classificação, obtendo um C, considerado pelo TCE-PB como baixo nível de adequação.

Já Campina Grande, Queimadas e Esperança obtiveram nota C+, considerado pelo TCE-PB como em fase de adequação.

Por fim, Guarabira obteve nota B, considerado pelo TCE-PB como efetiva.

Em uma análise inicial, constata-se que a questão orçamentária não é tão determinante para a eficiência da gestão pública municipal. Apesar de Campina Grande ter sido o município, da amostra, com maior receita declarada no ano de 2015, não é o município com

melhor IEGM geral. Não bastasse isso, ao se analisar as notas obtidas nos índices temáticos, verifica-se que Campina Grande, por exemplo, no I-Saúde foi a cidade que obteve menor nota de desempenho. No I-Educ, I-Fiscal e no I-Planejamento, foi a terceira melhor classificada. No I-Amb e no I-Gov, foi a segunda melhor classificada. Enquanto apenas no I-Cidade foi a melhor classificada.

Diante dessa análise inicial, e com acesso aos formulários eletrônicos respondidos por estes gestores a serem solicitados nos termos da Lei de Acesso a Informação, bem como através de cruzamento de dados com as informações disponíveis no sistema SAGRES, pretende-se averiguar quais os elementos que levam municípios tão semelhantes em produção de riqueza proporcional à população terem resultados de eficiência tão diferentes em cada um dos índices temáticos avaliados pela corte de contas estadual.

6 ANÁLISE DO IEGM EM CADA ÍNDICE TEMÁTICO

Conforme explanado anteriormente, de acordo com Anuário do IEGM-2016 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, o IEGM-TCEPB é o índice de desempenho dos municípios realizado pela Corte de Contas paraibana, composto por 07 índices temáticos, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, em foco na análise da infraestrutura e dos processos dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores.

Assim, são utilizados pelo TCE-PB os sete índices temáticos descritos abaixo:

- a) Saúde
- b) Educação
- c) Planejamento
- d) Fiscal
- e) Meio Ambiente
- f) Cidade
- g) Governança TI

Nos tópicos seguintes serão abordados cada um desses índices a fim de obter a informação de como cada um interfere na obtenção da avaliação das políticas públicas das respectivas prefeituras.

6.1 SAÚDE

O índice temático da saúde avalia o resultado das políticas públicas da gestão municipal nesta área específica.

Para os municípios que compõem a amostra, tem-se os seguintes dados mostrados no quadro 05:

Quadro 05 – IEGM municípios índice saúde

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
Orçamento (Receita) 2015	461.311.446,88	75.112.561,18	69.509.752,69	56.159.085,45	25.496.450,86
PIB per capita	11.834,50	10.993,70	8.583,92	9.649,83	8.093,13
IEGM	(C+) 0,56	(B) 0,6	C+ (0,55)	C+ (0,59)	C (0,46)
I-SAÚDE	0,56	0,68	0,7	0,78	0,74

Fonte: Dados do TCE-PB (2017).

O Município de Esperança obteve a melhor avaliação na gestão de saúde com nota atribuída de 0,78. O município de Itabaiana foi o segundo melhor avaliado com nota 0,74. Em seguida Queimadas com nota 0,7. O quarto melhor avaliado foi Guarabira, com nota 0,68. Por fim, Campina Grande com 0,56, obtendo a pior avaliação em Saúde.

Aplicando as faixas de resultados (A; B+; B; C+; C), utilizadas pelo TCE-PB, exclusivamente ao índice temático da saúde, temos o resultado exposto no quadro 06:

Quadro 06 – Faixas resultados IEGM índice Saúde

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
I-Saúde	0,56	0,68	0,7	0,78	0,74
Nota	C+	B	B	B+	B
Faixa de resultado	Em fase de adequação	Efetiva	Efetiva	Muito Efetiva	Efetiva

Fonte: Dados TCE-PB (2018).

Para chegar a esta avaliação, o TCE-PB, em questionário eletrônico enviado aos gestores, para este índice temático em questão, utilizou de 57 (cinquenta e sete) quesitos, alguns divididos em subquesitos.

Para este estudo, não serão avaliados aqueles quesitos de ordem puramente numérica, a exemplo de quantidade de pacientes atendidos, vacinados, etc., pois entendemos que refletem apenas o volume populacional do município, e não necessariamente a qualidade de sua gestão.

Este estudo focará, portanto, naqueles quesitos onde foram encontradas diferenças nas respostas apresentadas pelos gestores, pois entende-se que essas diferenças são as causadoras das diferentes notas alcançadas no IEGM por cada municipalidade.

A primeira diferença encontrada foi em relação ao fato de o município possuir informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial / hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica. Apenas os municípios de Esperança, Itabaiana e Queimadas possuíam esta informação.

Em relação à divulgação, nas Unidades Básicas de Saúde - UBS, em local acessível ao público, da escala atualizada de serviço dos profissionais de saúde contendo o nome e o horário de entrada e saída destes servidores, apenas não é feita pelo município de Queimadas.

Sobre os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), os municípios de Esperança e Queimadas informaram não possuir. O município de Campina Grande informou que a menor parte possui o AVCB. Já Guarabira e Itabaiana informaram possuir o AVCB na maior parte das UBS.

Em relação ao atendimento nas unidades municipais que prestam assistência em saúde já ter sido interrompido ou descontinuado por falta de insumos, apenas o município de Campina Grande informou ter passado por tal ocorrência.

Apenas Guarabira e Queimadas não possuem o componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria estruturado (Lei nº 8.689/93 e Decreto nº 1.651/95).

Somente a prefeitura de Guarabira não realizou campanha anual de incentivo em grupos de gestantes para promoção do aleitamento materno.

Campina Grande foi o único município a não apresentar o cadastro e o acompanhamento específico para pacientes portadores de hipertensão atualizados. Ocorrendo o mesmo em relação aos pacientes de diabetes melitus.

Os municípios de Campina Grande e Guarabira informaram que os médicos não cumpriam integralmente sua jornada de trabalho.

No que diz respeito ao controle de ponto eletrônico para os médicos das Unidades Básicas de Saúde, apenas o município de Guarabira o utiliza.

Somente o município de Esperança disponibiliza serviço de agendamento de consulta médica nas UBSs por meio de telefone, VOIP, Internet, totem, etc.

Em relação a outros atendimentos de urgência além do SAMU, apenas a Prefeitura de Campina Grande disponibiliza, através da Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

Apenas Guarabira e Queimadas não possuem Ouvidoria da Saúde Implantada.

Os municípios de Itabaiana e Esperança são os únicos que movimentam os recursos da Saúde mediante contas bancárias próprias.

O Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus) somente foi implantado nos municípios de Itabaiana e Esperança.

Esperança foi a única prefeitura onde as despesas consideradas para fins de apuração do mínimo constitucional de aplicação de recursos próprios em saúde não foram de responsabilidade específica do setor de saúde e com recursos municipais movimentados somente pelo Fundo Municipal de Saúde.

Em relação ao controle de tempo de atendimento dos pacientes nas UBS (horário de entrada x horário de atendimento médico), Guarabira e Queimadas afirmaram não ter este controle.

Apesar de serem quatro municípios da amostra (Guarabira, Itabaiana, Esperança e Queimadas) com avaliações entre efetivas ou muito efetiva, na questão saúde, o município de Campina Grande considerado como ainda em fase de adequação.

Mas, apesar da avaliação positiva dos municípios de Guarabira, Itabaiana, Esperança e Queimadas, pode-se perceber que, no geral, os 05 municípios estudados apresentam indícios de falhas em seus mecanismos de controles internos.

Percebe-se, com o estudo do questionário avaliativo do I-Saúde, que para alguns destes municípios não há informações para demanda reprimida de atendimento ambulatorial ou hospitalar de alta e média complexidade; não há divulgação nas UBS da escala de serviço dos profissionais de saúde; alguns locais de atendimento médico-hospitalar não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros; houve interrupção de atendimento devido à falta de insumos; falta de cadastro para os pacientes hipertensos ou diabéticos; falta de controle de ponto biométrico para frequência dos médicos; não cumprimento de jornada de trabalho por parte dos médicos; ausência de Ouvidoria Municipal de Saúde; movimentação de recursos da saúde com movimentação sem contas bancárias próprias; etc.

No caso específico de Campina Grande, percebe-se o maior quantitativo de falhas em relação aos controles internos, pois a referida municipalidade apresentou as seguintes inconsistências: não possui informação sistematizada sobre os gargalos / demanda reprimida de atendimento ambulatorial / hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica; apenas a menor parte de suas unidades de saúde possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros; o atendimento nas unidades municipais que prestam assistência em saúde já foi interrompido ou descontinuado por falta de insumos; não apresentou cadastro atualizado de pacientes portadores de hipertensão e diabetes melitus; os médicos não cumprem integralmente sua jornada de trabalho; não utiliza de registro de ponto biométrico para controle de frequência dos médicos das UBS; não movimenta os recursos da Saúde mediante contas bancárias próprias; o Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus) não foi implantado.

No caso de Esperança, que foi a melhor avaliada neste índice temático, houve indício de menor falha nos controles internos, pois se verificam apenas as seguintes falhas: não possui informação sistematizada sobre os gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial / hospitalar de média e alta complexidade de referência para a Atenção Básica; os locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros; não utiliza registro de ponto biométrico para controle de frequência dos médicos das UBS; foi a única prefeitura onde as despesas consideradas, para fins de

apuração do mínimo constitucional de aplicação de recursos próprios em saúde, não foram de responsabilidade específica do setor de saúde e com recursos municipais movimentados somente pelo Fundo Municipal de Saúde.

Tomando-se por base o questionário aplicado pelo TCE-PB, verifica-se que Campina Grande teve pelo menos oito falhas em seus controles internos, enquanto Esperança teve apenas quatro, dando indícios de que quanto mais efetivos os controles melhor a avaliação da gestão.

6.2 EDUCAÇÃO

O índice temático da educação avalia o resultado das políticas públicas da gestão municipal nesta área específica.

Para os municípios que compõem a amostra, têm-se os seguintes dados:

Quadro 07 – IEGM municípios índice educação

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
I-EDUC	0,65	0,81	0,58	0,77	0,6
Nota	B	B+	C+	B+	B
Faixa de resultado	Efetiva	Muito Efetiva	Em fase de adequação	Muito Efetiva	Efetiva

Fonte: Dados TCE-PB (2018).

Para chegar a esta avaliação, no quesito educação, o TCE-PB em questionário eletrônico enviado aos gestores utilizou de 59 (cinquenta e nove) quesitos, alguns divididos em subquesitos.

Da mesma forma realizada no item anterior, não se analisará os quesitos que abordam apenas questões de quantitativo de alunos ou professores, pois refletem apenas a realidade populacional do município.

Neste estudo serão focados aqueles quesitos que apresentaram diferenças nas respostas ou informações prestadas pelas gestões municipais.

De início, constata-se que apenas as prefeituras de Esperança e Guarabira realizaram ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar, bem como foram as únicas que realizaram estudo/pesquisa para levantar o número de alunos que necessitariam do ciclo escolar I no ano de 2015.

Apenas as prefeituras de Campina Grande, Esperança e Guarabira efetuaram estudos ou pesquisa para levantar o número de crianças que necessitavam de creche no ano de 2015, bem como de crianças que necessitavam de pré-escola.

Apenas a prefeitura de Itabaiana não utilizou indicador de qualidade para análise da educação do Ciclo I.

Itabaiana, também foi a única prefeitura a afirmar possuir laboratórios ou salas de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal.

Esperança foi a única prefeitura que não utilizou programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal.

Itabaiana foi o único município a informar não possuir levantamento da distorção idade/série no Ciclo I.

Guarabira e Itabaiana foram as únicas que não entregaram os uniformes escolares, o mesmo ocorrendo em relação à entrega dos kits escolares.

Apesar de no índice temático da educação as prefeituras da amostra estudada terem obtido notas melhores que na saúde, em que a quatro delas foram atribuídas notas B ou B+, pode-se perceber que de forma semelhante ao índice da saúde as diferenças se mostram nas falhas dos controles internos.

Dos itens analisados, Queimadas, que foi o município pior avaliado, apresentou o maior quantitativo de falhas (quatro): não realizou ações e medidas para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar, bem como não realizou estudo / pesquisa para levantar o número de alunos que necessitariam do ciclo escolar I no ano de 2015; não efetuou estudos ou pesquisa para levantar o número de crianças que necessitavam de creche no ano de 2015, bem como de crianças que necessitavam de pré-escola; não possui laboratórios ou salas de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal; não possui levantamento da distorção idade/série no Ciclo I.

No outro extremo, Esperança, que obteve a melhor avaliação, teve apenas duas falhas em seus controles: não possui laboratórios ou salas de informática com computadores para os alunos da rede escolar municipal; e não utilizou programa específico que desenvolveu as competências de leitura e escrita de seus alunos na rede municipal.

6.3 PLANEJAMENTO

O índice temático do planejamento verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado.

Para os municípios que compõem a amostra, temos os seguintes dados:

Quadro 08 – IEGM municípios índice planejamento

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
I-PLANEJAMENTO	0,3	0,31	0,34	0,28	0,26
Nota	C	C	C	C	C
Faixa de resultado	Baixo Nível de Adequação				

Fonte: Dados TCE-PB (2018).

Neste quesito, verifica-se que todos os municípios da amostra obtiveram baixo nível de adequação, encontrando-se na pior faixa de resultado possível para a metodologia aplicada pelo TCE-PB.

Para chegar a esta avaliação, no quesito planejamento, o TCE-PB, em questionário eletrônico enviado aos gestores, utilizou 48 (quarenta e oito) quesitos, alguns divididos em subquesitos.

Da análise dos dados, constata-se que nenhum município utilizou de planejamento estruturado através de programas, indicadores, metas e ações.

Apenas o município de Guarabira informou não possuir órgão ou servidor responsável pelo controle interno no município com atribuições formalmente definidas e com apresentação de relatórios periódicos.

Em nenhum dos municípios o servidor responsável pela contabilidade é ocupante de cargo de provimento efetivo.

Nos municípios de Guarabira e Itabaiana não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos municípios de Campina Grande, Guarabira e Itabaiana, não estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas.

Não há estrutura administrativa voltada para o planejamento nos municípios de Guarabira, Itabaiana e Esperança.

Os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria. Apesar disso, a gestão de Campina Grande afirma realizar tal treinamento para os servidores dos demais setores.

Em todos os municípios da amostra, os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria.

Esperança e Itabaiana não possuem sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento.

Itabaiana foi a única prefeitura a informar não fazer levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do município antecedentes ao planejamento.

Apesar de as demais prefeituras afirmarem fazer levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do município antecedentes ao planejamento, para os municípios de Campina Grande e Queimadas, as respectivas gestões informaram que os levantamentos não serviram para as soluções e conseqüentemente não foram materializados nas peças orçamentárias.

Apenas Campina Grande e Guarabira informaram que levam em conta algum plano do governo federal ou estadual para elaboração de diagnóstico.

Esperança e Itabaiana informaram que os setores da Prefeitura não têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações.

Em Itabaiana não há acompanhamento da execução do planejamento.

Apenas Guarabira informa que as peças que compõem o planejamento são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos vezes realizados.

Como visto anteriormente, no quesito planejamento, todos os municípios da amostra obtiveram baixo nível de adequação, evidenciando um planejamento extremamente falho.

Levando-se em consideração o disposto no art. 74 da Constituição Federal, inciso I, que determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos, temos uma clara conexão entre eficiência dos controles internos e os resultados do planejamento.

Veja-se, o município de Queimadas, que obteve a melhor nota, sendo 0,34, apresentou um total de 07 (sete) falhas em seus controles internos, pois não verificou as seguintes situações: não utilizou de planejamento estruturado através de programas, indicadores, metas e ações; o servidor responsável pela contabilidade não é ocupante de cargo de provimento efetivo; os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria; os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria; os levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do município antecedentes ao planejamento não serviram para as soluções e conseqüentemente não foram materializados nas peças orçamentárias; não leva em conta

nenhum plano do governo federal ou estadual para elaboração de diagnóstico; as peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos vezes realizados.

No outro extremo, o município de Itabaiana, com nota 0,26, sendo a pior avaliação, apresentou 12 (doze) falhas em seus controles, quais sejam: não utilizou de planejamento estruturado através de programas, indicadores, metas e ações; o servidor responsável pela contabilidade não é ocupante de cargo de provimento efetivo; não existe equipe estruturada para realização do planejamento municipal (Plano Pluri Anual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual); a Lei de Diretrizes Orçamentárias não estabelece, por ação de governo, custos estimados, indicadores e metas físicas; não há estrutura administrativa voltada para o planejamento; os servidores responsáveis pelo planejamento não recebem treinamento específico para a matéria; os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva para essa matéria; não possui sistema informatizado para auxiliar na elaboração do planejamento; não faz levantamentos dos problemas, necessidades, deficiências do município antecedentes ao planejamento; não leva em conta algum plano do governo federal ou estadual para elaboração de diagnóstico; os setores da prefeitura não têm conhecimento prévio da previsão de receita cabível para elaborarem suas dotações; não há acompanhamento da execução do planejamento; as peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados.

Mais uma vez, percebe-se que quanto maiores as eventuais falhas nos controles internos, piores as notas avaliativas atribuídas pelo TCE-PB.

6.4 FISCAL

O Índice Municipal da Gestão Fiscal mede o resultado da gestão por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para os municípios que compõem a amostra, temos os seguintes dados:

Quadro 09 – IEGM municípios índice fiscal

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
I-FISCAL	0,64	0,7	0,79	0,6	0,42

Nota	B	B	B+	B	C
Faixa de resultado	Efetiva	Efetiva	Muito Efetiva	Efetiva	Baixo Nível de Adequação

Fonte: Dados TCE-PB (2018).

Neste quesito, verifica-se que Itabaiana teve a pior avaliação com baixo nível de adequação. Queimadas foi a gestão melhor avaliada com faixa de resultado considerada muito efetiva. Esperança, Campina Grande e Guarabira foram avaliadas na faixa de resultado efetiva.

Para chegar a esta avaliação, no quesito planejamento, o TCE-PB em questionário eletrônico enviado aos gestores utilizou de 07 (sete) quesitos, alguns divididos em subquesitos.

Neste índice temático em específico, os quesitos foram praticamente todos direcionados a números, que na maioria das vezes refletem apenas a realidade local do município, como Receita Prevista, Despesa Executada, Créditos Adicionais com base em Superávit Financeiro, Ativo Financeiro, Passivo Financeiro, saldo de restos a pagar e pagamentos realizados. Enfim, dados contábeis que refletem a realidade local, que varia de acordo com a população, produção, etc., e não necessariamente interferirão na qualidade da gestão.

Por outro lado, entendemos que 3 (três) quesitos foram determinantes para o baixo nível de adequação de Itabaiana.

A prefeitura de Itabaiana apresentou um percentual apurado com Despesa de Pessoal de 59,89%, sendo o segundo maior percentual, perdendo apenas para Esperança, com 66,75%. Itabaiana também foi a prefeitura com maior percentual da dívida fundada em relação à Receita Corrente Líquida, com 100%.

Por fim, a gestão municipal de Itabaiana informou que os repasses para o regime geral ou próprio de previdência social não são realizados dentro do prazo legal.

Ao apresentar um alto percentual de despesa de pessoal, alta dívida fundada em relação à RCL, e não fazer os repasses de previdência dentro do prazo legal, verifica-se que as falhas nos controles internos levaram Itabaiana a ser a pior avaliada neste quesito, bem como eventual falhas de planejamento.

6.5 AMBIENTAL

O Índice Municipal do Meio Ambiente mede o resultado das ações relacionadas ao

meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.

Para os municípios que compõem a amostra, temos os seguintes dados:

Quadro 10 – IEGM municípios índice ambiental

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
I-AMB	0,62	0,6	0,33	0,48	0,39
Nota	B	B	C	C	C
Faixa de resultado	Efetiva	Efetiva	Baixo Nível de Adequação	Baixo Nível de Adequação	Baixo Nível de Adequação

Fonte: Dados TCE-PB (2018).

Neste quesito, verifica-se que Itabaiana, Queimadas e Esperança tiveram a pior avaliação com baixo nível de adequação. Campina Grande e Guarabira foram melhor avaliadas, com faixa de resultado efetiva.

Para chegar a esta avaliação, no quesito ambiental, o TCE-PB em questionário eletrônico enviado aos gestores utilizou de 21 (vinte e um) quesitos, alguns divididos em subquesitos.

Em relação ao Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, apenas Campina Grande e Guarabira têm o instrumento normativo publicado ou promulgado.

Guarabira e Queimadas não realizam coleta seletiva de resíduos sólidos. As demais prefeituras o fazem parcialmente.

Apenas Guarabira possui Plano de Resíduos da Construção Civil que aborde itens como: coleta, transporte e destinação final. Queimadas possui um plano parcial. Os demais municípios não possuem tal plano.

Apenas Itabaiana não adota na rede escolar municipal algum programa ou ação de educação ambiental.

Os municípios de Campina Grande e Esperança são os únicos a informar que estimulam entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais. Itabaiana e Queimadas o fazem parcialmente. Guarabira não pratica este estímulo entre seus órgãos e entidades.

Apenas Guarabira e Queimadas não possuem ou participam de algum programa ou ação que promovam a melhoria contínua da qualidade ambiental no município.

A prefeitura de Guarabira foi a única que participou de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares.

Nenhum dos municípios possui Plano Municipal de Saneamento Básico.

No que diz respeito ao percentual da população abrangida pelo serviço de fornecimento de água tratada e coleta de esgotamento sanitário, foram informados os seguintes cenários:

Quadro 11 – Fornecimento de água e coleta de esgoto dos municípios

Município	Campina grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
Fornecimento de água	95,00%	98,18%	Não informado	50,00%	75,00%
Coleta de esgotamento	79,00%	15,00%	60,48%	Não informado	Não informado

Fonte: Dados TCE-PB (2018).

Apenas o município de Campina Grande não possui ações e medidas de contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino.

Campina Grande e Itabaiana são as únicas cidades que não são dotadas de um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez.

Apenas Esperança e Itabaiana participam de programa estadual/regional de gestão ambiental.

Só Campina Grande está habilitado junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente para licenciar os empreendimentos de impacto local.

Guarabira é a única que não participa de alguma instância de planejamento e gestão regional (tais como comitê de bacia, conselho regional/metropolitano, conselho gestor de APA - Área de Proteção Ambiental), que promova a melhoria contínua da gestão ambiental municipal e da região em que está inserida.

Se, como nos quesitos anteriores, comparar-se a pior e a melhor avaliação, teremos o cenário a seguir: Campina Grande foi a municipalidade melhor avaliada, com nota 0,62, e apresentou um total de 05 (cinco) falhas em seus controles: não possui Plano de Resíduos da Construção Civil; não participou de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares; não possui Plano Municipal de Saneamento Básico; não possui ações e medidas de

contingenciamento para provisão de água potável e de uso comum para a Rede Municipal de Ensino; não é dotada de um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez; não participa de programa estadual / regional de gestão ambiental.

Enquanto isso, Queimadas, que foi a pior avaliada, com nota 0,33, apresentou 07 (sete) falhas em seus controles: não possui Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos com instrumento normativo publicado ou promulgado; não realiza coleta seletiva de resíduos sólidos; não possui Plano de Resíduos da Construção Civil; estimula parcialmente entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade projetos e / ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais; não possui ou participa de algum programa ou ação que promova a melhoria contínua da qualidade ambiental no município; não participou de treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros para brigadas antifogo ou planos para desastres naturais ou ações de contingência ou similares; não possui Plano Municipal de Saneamento Básico; não informou percentual da população que tem acesso a fornecimento de água; não participa de programa estadual / regional de gestão ambiental; não está habilitado junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente para licenciar os empreendimentos de impacto local. Sendo assim, percebe-se que quanto maiores as falhas dos controles internos, piores as avaliações atribuídas pelo TCE-PB.

6.6 CIDADE

O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil.

Para os municípios que compõem a amostra, tem-se os seguintes dados:

Quadro 12 – IEGM municípios índice cidade

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
I-CIDADE	0,77	0,2	0,1	0,52	0
Nota	B+	C	C	C+	C
Faixa de resultado	Muito Efetiva	Baixo Nível de Adequaa	Baixo Nível de Adequação	Em Fase de Adequação	Baixo Nível de Adequação

Fonte: Dados TCE-PB (2018).

Neste quesito, verifica-se que Guarabira, Queimadas e Itabaiana obtiveram baixo nível de adequação, enquanto Esperança encontra-se em fase de adequação. Já o município de Campina Grande obteve a melhor avaliação sendo considerado como a gestão muito efetiva neste quesito.

Para chegar a esta avaliação, no quesito cidade, o TCE-PB em questionário eletrônico enviado aos gestores utilizou de 12 (doze) quesitos, alguns divididos em subquesitos.

Apenas Campina Grande possui a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil estruturado(a) (Lei nº 12.608/2012). Itabaiana e Queimadas não possuem. E Esperança e Guarabira estão em fase de estruturação. Campina Grande foi o único município a afirmar possuir local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Proteção e Defesa Civil.

Nenhum município utiliza alguma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Proteção e Defesa Civil.

Apenas Campina Grande e Esperança possuem algum tipo de levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público. Campina Grande e Esperança possuem Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil. Guarabira esta em fase de formalização de seu plano, enquanto Itabaiana e Queimadas não possuem o referido plano.

Campina Grande e Esperança são as únicas gestões a capacitar seus agentes para ações municipais de Proteção e Defesa Civil, ainda assim parcialmente. As demais gestões não realizam esta capacitação.

Campina Grande e Guarabira são as únicas a terem elaborado plano de mobilidade urbana. E apenas a cidade de Campina Grande utiliza sistemas de alerta e alarme para desastres.

Queimadas é o único município que possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado.

Apenas Esperança está cadastrado no sistema da Proteção e Defesa Civil Estadual.

Campina Grande, Esperança e Guarabira são as únicas gestões a possuir ameaças potenciais mapeadas.

Neste quesito, Campina Grande, como melhor avaliada, obtendo nota 0,77, apresentou apenas 03 (três) falhas em seus controles: não utiliza alguma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Proteção e Defesa Civil; não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado; e não está cadastrado no sistema da Proteção e Defesa Civil Estadual.

Já Itabaiana, que obteve nota zero, apresentou 09 falhas em seus controles: não possui a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil estruturado(a) (Lei nº 12.608/2012); não possui local físico com sala e telefone para atendimento de ocorrências de Proteção e Defesa Civil; não utiliza alguma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Proteção e Defesa Civil; não possui algum tipo de levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público; não possui Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; não capacita seus agentes para ações municipais de Proteção e Defesa Civil; não tem elaborado plano de mobilidade urbana; não possui um estudo de avaliação da segurança de todas as escolas e centros de saúde atualizado; não está cadastrado no sistema da Proteção e Defesa Civil Estadual; não possui ameaças potenciais mapeadas; não utiliza sistemas de alerta e alarme para desastres.

Ao apresentar o maior índice de falhas em seus controles internos, o município de Itabaiana obteve a pior avaliação com nota zero, sendo considerado com baixo nível de adequação pelo TCE-PB.

6.7 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – TI

O Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

Para os municípios que compõem a amostra, tem-se os seguintes dados:

Quadro 13 – IEGM municípios Tecnologia da Informação

Município	Campina Grande	Guarabira	Queimadas	Esperança	Itabaiana
I-GOV-TI	0,59	0,63	0,56	0,5	0,34
Nota	C+	B	C+	C+	C
Faixa de resultado	Em Fase de Adequação	Efetiva	Em Fase de Adequação	Em Fase de Adequação	Baixo Nível de Adequação

Fonte: Dados TCE-PB (2018).

Neste quesito, verifica-se que Guarabira obteve a melhor avaliação, sendo considerada como uma gestão efetiva. Campina Grande, Queimadas e Esperança foram avaliadas como uma gestão em fase de adequação. Por fim, o município de Itabaiana foi avaliado como uma gestão de baixo nível de adequação.

Para chegar a esta avaliação, no quesito tecnologia da informação, o TCE-PB em questionário eletrônico enviado aos gestores utilizou de 21 (vinte e um) quesitos, alguns divididos em subquesitos.

Campina Grande e Queimadas são as únicas gestões que possuem Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro, ainda assim apenas para os dois anos seguintes.

Queimadas é a única municipalidade que possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da Tecnologia da Informação pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação.

Itabaiana é a única cidade que não possui em seus quadros de funcionários servidores da área de tecnologia da informação. Por esta razão, é a única que não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI (área de formação, especialização etc.).

Nenhuma prefeitura disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI.

Campina Grande, Esperança e Queimadas possuem, mas não disponibilizam na internet o Plano de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação (PDTI). Guarabira e Itabaiana não possuem PDTI.

A prefeitura de Queimadas é a única que não tem participação do pessoal de TI nos processos de compras de equipamentos relacionados à área.

Apenas Itabaiana não possui registros eletrônicos de seus dados da Dívida Ativa.

Em relação aos dados do IPTU, apenas Esperança não possui registros eletrônicos.

Esperança e Itabaiana são as únicas que não implantaram o sistema de Nota Fiscal Eletrônica (NFE).

Apenas em Esperança e Guarabira são divulgados e são realizados treinamento e capacitação para os sistemas e softwares disponibilizados.

Campina Grande e Queimadas são as únicas cidades a não possuírem legislação municipal tratando do tema do Acesso à Informação.

Guarabira, a única municipalidade considerada efetiva, com nota 0,63, apresentou apenas 03 falhas em seus controles: não possui PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro, ainda assim apenas para os dois anos seguintes; não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da Tecnologia da Informação pelos funcionários municipais,

conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação; não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI.

Enquanto isso, Itabaiana, que obteve a pior avaliação, com nota 0,34, sendo considerada com baixo nível de adequação, apresentou 07 (sete) falhas em seus controles: não possui PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro, ainda assim apenas para os dois anos seguintes; não possui documento formal publicado que estabeleça procedimentos quanto ao uso da Tecnologia da Informação pelos funcionários municipais, conhecido como Política de Uso Aceitável ou Política de Segurança da Informação; não possui em seus quadros de funcionários servidores da área de tecnologia da informação. Por esta razão é a única que não define as competências necessárias para as atividades de seu pessoal de TI; não disponibiliza, periodicamente, programas de capacitação e atualização para o pessoal de TI; não possui registros eletrônicos de seus dados da Dívida Ativa; não implantou o sistema de Nota Fiscal Eletrônica – NFE; não são divulgados ou realizados treinamento e capacitação para os sistemas e softwares disponibilizados. Assim, verifica-se que quanto maiores as falhas nos controles internos, piores as avaliações da gestão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da utilização do IEGM do TCE-PB, obteve-se um panorama da avaliação da gestão pública municipal no estado da Paraíba. Pode-se, a partir da análise do referido índice, avaliar em quais áreas temáticas cada município obtém uma gestão mais ou menos eficiente.

O IEGM analisa sete áreas de atuação da gestão municipal para averiguar os pontos positivos e negativos e, ao final, atribui uma avaliação que varia entre os extremos de baixo nível de adequação a altamente efetiva.

Nessas condições, esta pesquisa buscou analisar e compreender os fatores que levaram os municípios da amostra a obterem as avaliações aferidas pelo TCE-PB, através do IEGM.

O referencial teórico apresentou conceitos e história da administração pública brasileira, inclusive no que diz respeito às várias reformas administrativas que houve ao longo dos anos.

Mostrou-se, também, a prefeitura como ente administrativo no Brasil, em especial suas origens constitucionais, abordando como cada Constituição tratava do tema. Também se abordou os requisitos constitucionais vigentes para exercício do cargo de prefeito, responsável pela gestão pública municipal.

Abordou-se também a temática dos controles internos, que trata de ser um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seus objetivos gerais serão alcançados.

Por meio da análise dos dados constatou-se que entre os 7 índices temáticos do IEGM do TCE-PB, no quesito planejamento as prefeituras pesquisadas apresentaram as piores avaliações. Por outro lado, no quesito saúde referidas gestões obtiveram as melhores avaliações.

No índice relativo a saúde o município de Esperança foi o melhor avaliado, após apresentar apenas quatro falhas em seus controles internos, enquanto Campina Grande, o pior avaliado, apresentou oito falhas.

Já no quesito Educação o município de Esperança apresentou duas falhas em seus controles internos, sendo o melhor avaliado, enquanto em Queimadas foram detectadas quatro falhas, o que a fez ser a pior avaliada.

No quesito planejamento, todas as gestões foram consideradas com baixo nível de adequação pelo TCE-PB. Sendo que Queimadas apresentou sete falhas em seus controles

internos, obtendo a melhor avaliação entre as cinco. No outro extremo, Itabaiana, que obteve a pior nota neste quesito, apresentou doze falhas.

No quesito fiscal, onde as informações se referiam basicamente a dados numéricos que refletem a realidade individual de cada município, constatou-se que Itabaiana foi o pior avaliado em virtude de 3 pontos, que foram: alto percentual apurado com despesa de pessoal; maior percentual de dívida fundada em relação a Despesa Corrente Líquida; e os repasses da previdência social não são realizados dentro do prazo legal.

No quesito ambiental Campina Grande, melhor avaliada, apresentou seis falhas em seus controles internos, enquanto Queimadas, a pior avaliada, apresentou nove falhas.

No quesito cidade, a gestão melhor avaliada foi a do município de Campina Grande, apresentando apenas três falhas em seus controles internos. Por outro lado a pior avaliada, Itabaiana, apresentou onze falhas em seus controles internos.

No quesito TI, verificou-se que Guarabira foi a melhor avaliada com três falhas mostradas em seus controles internos, enquanto a pior avaliada, Itabaiana, apresentou sete falhas.

Assim, diante análise dos dados disponibilizados publicamente pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, pôde se verificar que quanto maiores as falhas dos controles internos da gestão, menores suas notas avaliativas. Sendo o inverso também verdadeiro. Vimos que naqueles índices onde havia uma maior eficiência dos controles internos a avaliação do IEGM atribuía notas melhores a gestão.

Mostrou-se, portanto, que a eficiência dos controles internos pode impactar positiva ou negativamente no resultado da avaliação das gestões. Mas, não se pode ignorar o fato de que ao serem negativamente avaliadas com baixo nível de adequação no quesito planejamento, as gestões pesquisadas ratificam a importância crucial deste quesito para uma boa administração.

O planejamento que consiste na preparação de um trabalho, com a definição de metas e resultados é de extrema necessidade para a boa gestão. O administrador público necessita de um bom planejamento para que possa alcanças as metas pretendidas, e por fim, e ter sua gestão bem avaliada.

Assim, recomenda-se que os gestores públicos deem maior atenção à área de planejamento, pois através deste será direcionado todo o andamento da administração e por consequência seus resultados.

Recomenda-se, também, que sejam realizados novos estudos que busquem identificar as razões que levam à gestão pública a ter referidas falhas em seus sistemas de controles

internos, que acabam por ocasionar um impacto negativo em sua efetividade, comprovada pela avaliação do IEGM.

O presente estudo contribuirá na intenção de mostrar aos gestores públicos em geral, e também a sociedade civil, acerca da importância de se implementar e fortalecer mecanismos de controles internos eficazes, como forma de se atingir uma maior eficiência na gestão do erário e do patrimônio público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 41, p. 67-86, 2007.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 26 fev 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 26 fev 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 26 fev 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 26 fev 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 26 fev 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 26 fev 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 fev 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Proposta de Emenda a Constituição n 194/2016. Estabelece a exigência de conclusão de curso de graduação de nível superior em qualquer área como condição elegibilidade para os cargos de Senador, Deputado Federal, Estadual ou Distrital, Presidente, Vice-Presidente, Governador, Vice-Governador, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2079587>>. Acesso em: 20 abr 2017.

BRASIL. Lei n 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

CAPOBIANGO, R. P.; et. al. A. Reformas Administrativas no Brasil: Uma abordagem teórica e crítica. **REGE**, São Paulo – SP, Brasil, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

CASTRO, D. P. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

CASTRO, R.P. A. **Sistema de Controle Interno**. 3ª Edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

CHAVES, R. S. **Auditoria e Controladoria no Setor Público**. 2ª Edição. Curitiba: Juruá Editora.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Página inicial. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 mar 2017.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da Pesquisa**: um guia prático. Bahia: Via Litterarum Editora, 2010. 89 p.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD. **Anais...** Santa Catarina, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eneo554.pdf>>. Acesso em: 28 abr 2017.

MARINI, C. **Gestão Pública no Brasil**: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association. **Anais...** Rio de Janeiro, 2004.

MATIAS-PEREIRA, J. **Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil**. Grupo de Investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32 edição. São Paulo: Atlas, 2016. 1433 p.

Mota, G. B. (2018). **A obrigatoriedade do controle interno na administração pública brasileira**. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 16(1), 459. <https://doi.org/10.32586/rcda.v16i1.382>

MILESKI, H. S. **O Controle da Gestão Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Administração Pública**: foco na otimização do modelo administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

Oliveira, D. (2014). **O controle interno e auditoria governamental: comparativo**. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, 12(1), 196-211. <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i1.211>

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

REIS, Rita C.S.; MATOS, Carlos R.N. **Perfil do Gestor Público**: elementos para formação de mudanças. I CIEGESI/ I Encontro Científico do PNAP/UEG. **Anais eletrônicos...** Goiás:

2012. Disponível em: <<http://www.anais.ueg.br/index.php/ciegesi/article/view/781/820>>. Acesso em: 22 mar 2017.

REZENDE, F. C. Por que falham as reformas administrativas? **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. v. 17 n. 50 outubro/2002.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho. **As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas**. XXXVII Encontro da ANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 15 fev 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **SAGRES cidadão**. Disponível em: <<http://portal.tce.pb.gov.br/aplicativos/sagres/>>. Acesso em: 03 maio 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. Índice de Efetividade da Gestão Municipal-IEGM: Cartilha de orientação. **Paraíba**: 2017. Disponível em: <https://portal.tce.pb.gov.br/iegm/downloads/IEGM_Cartilha_2017.pdf>. Acesso em: 26 abr 2017.

_____. Índice de Efetividade da Gestão Municipal-IEGM: anuário 2016. **Paraíba**: 2016. Disponível em: <https://portal.tce.pb.gov.br/iegm/downloads/anu%C3%A1rio_2016.pdf>. Acesso em: 26 de abril de 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. São Paulo: Artmed Editora, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 02 maio 2017.